

Cambio político en el Caribe

Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana

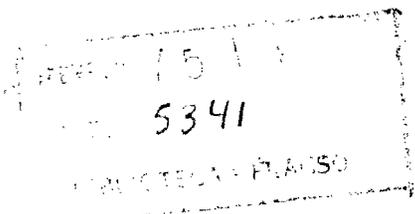
Wilfredo Lozano
(editor)

FLACSO-Programa República Dominicana
FLACSO- Secretaría General
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1998

940
L959ca

ej. 2



© Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-143-7
Depósito legal: lf 36919983202949

Introducción _____	7
<i>Wilfredo Lozano</i>	
Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Posguerra Fría: una posición divergente _____	9
<i>Anthony Maingot</i>	
Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba _____	29
<i>Rafael Hernández</i>	
Haití en la Posguerra Fría: la cambiante relación Estado/sociedad _____	57
<i>Sabine Manigat</i>	
Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996 _____	77
<i>Wilfredo Lozano</i>	
Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría _____	115
<i>Jorge Domínguez</i>	
Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el tema de la democracia en la Posguerra Fría _____	137
<i>Rosario Espinal / Jonathan Hartlyn</i>	
Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría _____	159
<i>Cary Hector</i>	
Entre la “narcodemocracia” y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe _____	183
<i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	

Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba,
República Dominicana y Haití _____ 209
Eduardo Gamarral/Joseph Rogers

Geopolítica y migración caribeña:
de la Guerra Fría a la Posguerra Fría _____ 239
Ramón Grosfoguel

Balance crítico. Seguridad, autoritarismo y democracia en el
Caribe de la Posguerra Fría (apuntes para una conclusión futura) _____ 257
Wilfredo Lozano

Bibliografía _____ 277

Autores _____ 293

Entre la “narcodemocracia” y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe

Jorge Rodríguez Beruff

Este trabajo tiene el propósito de formular algunas hipótesis sobre las tendencias en la reestructuración del Estado en el aspecto de las fuerzas y políticas de seguridad a la luz de dos procesos interrelacionados: a) las nuevas doctrinas y el nuevo papel de las fuerzas de seguridad (1) en la Posguerra Fría, y b) el desmontaje paralelo de elementos reformistas o redistributivos en la política estatal (heredados de períodos anteriores) y la conformación de nuevos patrones de organización social y de nuevas formas de articulación del poder político.

El discurso asociado a la “guerra contra las drogas” ha acuñado el concepto de “narcodemocracia” para referirse a las amenazas que la producción, el consumo, y el tráfico de drogas plantean en el terreno político a las instituciones democráticas. La enorme capacidad de corrupción de funcionarios que tiene un negocio ilegal de escala billonaria, el uso de las instituciones financieras para el lavado de dinero, la manipulación del sistema electoral por el dinero de las drogas, el efecto desestabilizador que tiene el auge de la violencia y la conducta criminal asociada a las drogas, se citan, entre otros factores, como retos a la gobernabilidad e incluso a la viabilidad de los procesos democráticos.

Autores como Ivelaw Griffith (Griffith/Munroe, 1995; Griffith, 1996), Anthony Maingot (1994) y Michel Laguerre (1993; 1996), entre otros, han subrayado que el reto político se magnifica en el caso del Caribe por la vulnerabilidad de los microEstados y territorios de la región al impacto institucional del narcotráfico y el negocio de las drogas. Estos acercamientos parecen sugerir que el espectro de la “colombianización” se cierne sobre la región. Griffith (1997), en particular, ha subrayado que el negocio de las drogas amenaza la soberanía de los Estados caribeños. Las conclusiones de un simposio realizado en 1995 señalaban que “[t]he trade has in many instances sought to compromise the national integrity, political will and subvert traditional democratic institutions in the region” (O’Neill, 1995) .

No queremos menospreciar la magnitud del problema que las drogas representan desde esa perspectiva. Es abundante la evidencia de escándalos de

(1) Uso el concepto de fuerzas de seguridad para abarcar tanto la policía civil como los cuerpos militares. Las tendencias actuales apuntan al surgimiento de lo que denominamos un “complejo militar-policía” por la simbiosis y el desdibujamiento de las diferencias entre ambos tipos de estructura.

corrupción al más alto nivel en los gobiernos y el sector privado del Caribe. Los más recientes en Panamá (el escándalo con los “narco-cheques”) y México (la destitución del “zar” mexicano antidrogas) se añaden a numerosos otros casos, como en Antigua y Bahamas. Un escándalo de alegada corrupción de legisladores acaparó el interés público en 1995 en Puerto Rico y se han sucedido en los últimos dos años numerosos casos de corrupción de policías, guardias nacionales y empleados del aeropuerto internacional.

Sin embargo, deseamos mirar el problema desde otro ángulo: desde el lado de la consideración de los factores a nivel macroeconómico y macrosocial que han agudizado el problema, de las respuestas estatales dominantes frente a las drogas y de las transformaciones que la llamada “guerra contra las drogas” está provocando en el Estado. Es importante explorar el problema de si el negocio de la droga tiene la capacidad de subvertir las instituciones estatales, constituyendo “narco-estados” o “narco-democracias”, o si el mayor peligro de subversión proviene de los resultados acumulados de las actuales estrategias de la “guerra contra las drogas”, las cuales tienden a constituir lo que podríamos denominar “estados de seguridad antidrogas”.

Esto nos plantea preguntas como las siguientes: ¿en qué medida el consumo y el tráfico de drogas es funcional al tipo de sociedad y Estado que está surgiendo? ¿En qué medida el Estado parece inerte ante el continuo agravamiento del problema por ser éste resultado de políticas que ese mismo Estado ha puesto en marcha o por procesos profundos de transformación económica y social que subyacen las nuevas políticas estatales? ¿No serán las respuestas del Estado a las drogas un peligro mayor, o al menos equivalente, para la viabilidad de la democracia en el Caribe que la capacidad de subversión de las organizaciones criminales? ¿No estarán las políticas antidrogas condicionadas por consideraciones sistémicas que van más allá del problema de la droga y que pueden apuntar hacia formas inéditas de autoritarismo?

Por una teorización sobre el “estado de seguridad antidrogas”

Las transformaciones políticas provocadas por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, tanto en los países centrales como en los periféricos, fue objeto de importantes esfuerzos de análisis por parte de científicos sociales. Con respecto a los primeros podemos mencionar las aportaciones de teóricos como Harold Lasswell (1941), C. Wright Mills (1956) y Dieter Senghaas (1972). La referencia de Eisenhower en 1961 al concepto “complejo militar-industrial” y al peligro que éste entrañaba para la democracia liberal le añadió vuelo a estas teorías. Lasswell propuso, con la sugerente hipótesis del “estado guarnición”, que la obsesión por la seguridad militar era fundamentalmente incompatible con la vigencia de las libertades cívicas y las instituciones democráticas. El “estado guarnición” era para Lasswell, y otros teóricos, un Estado autoritario.

En esto seguía una larga tradición en el pensamiento liberal de la cual Alfred Vagts (1937) fue el más importante exponente en la década de los años treinta.

En el caso de América Latina se analizaron los nexos entre la Guerra Fría, el auge del militarismo y los golpes militares. A partir de los inicios de los años setenta, a raíz de los numerosos golpes de Estado y la instauración de gobiernos militares en muchos países latinoamericanos, se planteó la hipótesis del "estado de seguridad nacional". Esta hipótesis generó numerosos estudios sobre los cambios en la doctrina militar, la articulación de las fuerzas armadas con el Estado, la relación entre las políticas económicas y el nuevo tipo de Estado y las condiciones necesarias para un transición a la democracia, entre otros temas (p. ej., Comblin, 1977; Stepan, 1978; Dos Santos, 1978; Rodríguez Beruff, 1983).

Los cambios que se están produciendo en el contexto del fin de la Guerra Fría y los procesos de transición en los sistemas políticos caribeños nos plantean un nuevo reto teórico a los científicos sociales. Difícilmente podremos aprehender el significado y las tendencias de estos cambios sin explicaciones de la amplitud de algunas de las propuestas teóricas que surgieron al calor de la Guerra Fría. No se trata de desempolvar viejos textos para aplicar sus conclusiones a unas circunstancias sensiblemente transformadas, sino de recuperar un proyecto de teorización que nos ubique en la explicación de los grandes procesos económicos y políticos que se han puesto en marcha desde mediados y finales de los ochenta, que nos permita proponer nuevas hipótesis sobre su imbricación. De lo contrario vamos a producir análisis episódicos y fragmentados de un nivel muy bajo de generalidad y de muy poca fuerza explicativa.

Desde esta perspectiva pretendemos abordar el problema de las nuevas formas de articulación entre las fuerzas de seguridad y el Estado en los procesos de transición en el Caribe. No uso el adjetivo democráticas ya que una de las preguntas que debemos contestar es si las transiciones apuntan en una dirección democrática o autoritaria, y qué condiciones deberían darse para hacer viables los proyectos democráticos. Esta perspectiva es quizás particularmente necesaria en nuestra región ya que una primera mirada a las estructuras y los procesos políticos en nuestros países nos revela unas diferencias tan marcadas que sólo podríamos constatar la heterogeneidad y la singularidad y, consecuentemente, la imposibilidad de comparar o interrelacionar los casos nacionales. ¿Qué relaciones puede haber entre circunstancias tan disímiles como la cubana, la haitiana, la dominicana y la puertorriqueña, sin considerar otros casos del Caribe insular? Las diferencias parecen tan abismales que tendríamos que tratar a cada país como un caso *sui generis*.

Constatando las diferencias:

Cuba, Haití, República Dominicana y Puerto Rico

Cuba es el único país de la región que ha construido, desde la década de los

sesenta, estructuras de seguridad a partir de una hipótesis de seguridad externa. La escala y capacidad de las estructuras de seguridad cubanas, tanto militares como de seguridad interna, sacaron a Cuba de toda posible comparación con otros países independientes de la región. La prolongada alianza militar con la Unión Soviética le facilitó el acceso a un considerable caudal de armamentos sofisticados y la proyectó internacionalmente como un actor estratégico en los conflictos en África del Sur. Casi cuatro décadas de conflicto con Estados Unidos y álgidos períodos de confrontaciones internas, a veces violentas, también llevaron a la construcción de un poderoso aparato de seguridad interna alrededor del Ministerio del Interior y de instituciones como los Comité de Defensa de la Revolución. El modelo de articulación de los cuerpos armados con el Estado es también singular ya que se da al interior de estructuras de partido único, de una organización estatal que incorpora al liderato militar en cuerpos políticos deliberativos como el Consejo de Estado, y del liderato personal y carismático de Fidel Castro (todo esto bajo la doctrina de la “unificación de poderes”).

Sobre todo a partir de principios de los años ochenta con la adopción de la concepción de la “Guerra de Todo el Pueblo” y la organización de las “Milicias de Tropas Territoriales”, la construcción de un ejército profesional (para 1996 las fuerzas armadas regulares tenían 105.000 efectivos) se complementó con la incorporación paralela y complementaria de amplios sectores populares a tareas militares (1,3 millones de personas encuadradas en las milicias). Las fuerzas armadas también se imbrican con la sociedad civil a través de actividades económicas que han ido adquiriendo creciente importancia como el conjunto de industrias militares y las labores de construcción y participación en la zafra azucarera que realiza el “Ejército Juvenil del Trabajo” (70 mil miembros). En 1991, las industrias militares no sólo suplían a las FAR de numerosos insumos, sino que también planificaban producir 80 artículos para el consumo del sector turístico (Jaramillo, 1996). Aparentemente, el Ministerio del Interior también se involucra, en el marco del período especial, en actividades económicas (2).

La crisis provocada por el derrumbe del campo socialista y de la Unión Soviética produjo algunos cambios sensibles. Por un lado, la retirada de Angola puso fin a la proyección externa del poder militar cubano. Por otro, el fin del flujo de armamentos soviéticos y la rápida contracción del presupuesto militar por la crisis económica ha obligado a un reajuste en el tamaño de las fuerzas armadas. La doctrina militar y de seguridad también ha sido impactada por las nuevas circunstancias orientándose hacia el problema de la viabilidad económica y de la estabilidad interna del Estado, cambio expresado por el propio Raúl Castro con la fórmula de que “los frijoles son más importantes que los cañones”.

(2) Véase, por ejemplo, “Henequén ¿como Ave Fénix?”, *Bohemia*, 11 de octubre de 1996, p. B42.

La agenda de seguridad cubana también ha tendido a incorporar los temas de la migración y el tráfico de drogas (Hernández, 1996). Luego de la drástica reducción sufrida en el presupuesto militar y en el suministro de armamentos (que según Rafael Hernández han impactado particularmente a la Fuerza Aérea y la Marina de Guerra, fortaleciendo el papel del Ejército de tierra) los gastos en seguridad han tendido a estabilizarse e incluso a crecer moderadamente en su participación del presupuesto estatal. Según cifras oficiales, la estructura de seguridad consumía entre 1993 y 1995 un poco más de 700 millones de pesos y entre 4,9% y 5,9% del presupuesto del gobierno (3).

El llamado caso Ochoa de 1989, donde figuraron por primera vez las drogas como factor importante y que planteó el problema de la eficacia y legitimidad de los instrumentos de seguridad interna, produjo una importante reestructuración en el terreno de la seguridad. El Ministerio del Interior, que gozaba de una autonomía significativa y que incluía cuerpos con capacidad militar, fue colocado bajo la dirección de un militar de las FAR, el General Abelardo Colomé Ibarra (4). Esto, para todos los efectos prácticos, coloca a la policía y el manejo de asuntos migratorios, entre otras funciones del Ministerio del Interior, bajo el control de los militares. Las FAR parecen ejercer una importante influencia en otros ministerios considerados críticos como el de Comunicaciones.

Por esto, a pesar del impacto negativo que tuvo el fin de la Guerra Fría en el plano de la capacidad militar, podríamos sugerir que el papel de las estructura militar y de seguridad como garantes del orden interno en Cuba debe haberse ampliado y diversificado. Además, se tendió a consolidar el papel de liderazgo de las FAR al interior de las estructuras de seguridad y a incrementar la importancia de su papel en la economía. De manera que el fin de la Guerra Fría y el redimensionamiento de los cuerpos armados no ha significado necesariamente una erosión del papel estratégico de los cuerpos armados al interior del Estado.

El caso haitiano es sensiblemente diferente. Allí se trataba de un ejército pequeño (aproximadamente entre 6 mil y 7 mil efectivos) de escasa capacidad militar, con raíces en el período de administración estadounidense, y con funciones exclusivamente de seguridad interna. El ejército haitiano no era más que una policía mejor armada que la policía civil (entre 500 y mil miembros) y ésta, a su vez, era una extensión armada del ejército. Durante el período duvalierista, con el visto bueno de Estados Unidos, el aparato de seguridad se subordinó a la dictadura, que no sólo controló desde adentro el ejército sino también lo contrapesó con la estructura armada irregular de los Ton Ton

(3) Cifras del Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

(4) Para el "caso Ochoa" y el importante papel jugado por el General Colomé, véase, *Case 1/1989, End of the Cuban Connection*, Editorial José Martí, La Habana, 1989.

Macoutes. Más recientemente las fuerzas de seguridad se suplementaban por una fuerza civil paramilitar conocida como los *attachés* bajo el control de los *chef de section* militares.

Durante el gobierno de Jean Claude Duvalier, Estados Unidos trató de fortalecer al ejército y orientarlo hacia funciones de lucha contrasubversiva creando la unidad conocida como los Leopardos. A la caída de Duvalier, en 1984, el ejército se convierte en árbitro político entre el duvalierismo y el nuevo movimiento popular antiduvalierista, pero sobre todo en un muro de contención de este último. Esto le imprimió a la política haitiana un carácter pendular y un alto grado de inestabilidad (Laguerre, 1993).

El derrocamiento de Aristide eventualmente colocó al ejército haitiano en un curso de colisión con Estados Unidos por no poder legitimar internamente su gobierno y tener que recurrir constantemente al terror. Sobre todo, la corrupción evidente de los militares y sus nexos con el narcotráfico, las violaciones masivas de los derechos humanos, y el auge de la migración haitiana a Estados Unidos los tornaron interlocutores políticos inaceptables (Laguerre, 1996; Gerlus, 1993). De ahí que produjera una coincidencia entre el liderato haitiano antiduvalierista y la política estadounidense en torno de la necesidad de una intervención y el subsiguiente desmontaje del ejército pretoriano.

En Haití Estados Unidos pone en marcha, con la anuencia del liderazgo político, una solución a la panameña: la disolución del ejército y la construcción de unas nuevas fuerzas policíacas. La peculiaridad es que en este caso la comunidad internacional participa, bajo el liderazgo de Estados Unidos, en el proceso de reestructuración de las fuerzas de seguridad y permanece como garantía externa de la estabilidad del Estado haitiano y del gobierno de Preval. Para todos los efectos prácticos, Haití se encuentra en una especie de sindicatura internacional, garantizada en última instancia por las estructuras de seguridad estadounidenses. La fragilidad del arreglo político, las dificultades en la construcción de la nueva policía, y la prolongación violencia interna bajo el signo del auge del crimen indican que la sindicatura puede convertirse en prolongada (Mendiburu/Meek, 1996; Fauriol, 1995, capt. 15; Schulz, 1995; y Walsh, 1995).

Las fuerzas de seguridad dominicanas tienen un origen común con las haitianas, pero se fortalecieron institucionalmente bajo Trujillo. En el contexto de la crisis pos-Trujillo sufren, en 1965, un profundo quiebre interno, reconstituyéndose luego como instrumento de sustentación política del largo período balaguerista. Neutralizan el movimiento constitucionalista y luego aplastan la guerrilla de Caamaño. En los años sesenta y setenta, con el auspicio de Estados Unidos, las fuerzas armadas se orientan hacia doctrinas y tareas de guerra contrasubversiva. A diferencia de los cuerpos armados cubanos, sus funciones son de seguridad interna con la excepción del control de la zona fronteriza y del papel simbólico que puede haber jugado "la amenaza haitiana". Con respecto a esto último, han ejercido influencia directa en el terreno de la

política migratoria, particularmente en lo que respecta a la industria azucarera. Más recientemente la Marina de Guerra se involucra también en el control de la migración ilegal hacia Puerto Rico.

Mucho más profesionales, mejor equipadas y más efectivas que el desaparecido ejército haitiano, las Fuerzas Armadas regulares dominicanas cuentan con aproximadamente 24.500 efectivos con reservas de 6.000 adicionales. Como en el caso cubano desde 1989 y el anterior modelo haitiano, el ejército dominicano controla también la Policía Nacional. Esta cuenta con aproximadamente 15.000 miembros, lo cual colocaría el total de las fuerzas de seguridad (fuerzas armadas y policía) en alrededor de 45.000 efectivos.

Con el fin de la Guerra Fría, la ausencia de movimientos armados internos y el desmontaje del ejército haitiano, los militares dominicanos pierden importantes referentes simbólicos que habían servido para legitimarles en períodos anteriores. La creación de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) bajo el Vice Almirante Julio César Ventura Bayonet (recientemente sustituido por otro militar) y del Joint Information and Coordinating Center (JICC) han significado un creciente involucramiento de las fuerzas armadas regulares en la guerra contra las drogas y un alto grado de colaboración con las agencias de seguridad de Estados Unidos y de Puerto Rico. A pesar del fuerte alineamiento político de las fuerzas de seguridad con Balaguer, la tendencia parece apuntar hacia una institucionalización creciente dentro de un modelo de democracia representativa pero manteniendo su injerencia en esferas que podrían ser consideradas de competencia civil dentro de un modelo liberal, como el control de la policía y la política migratoria.

Las estructuras de seguridad en Puerto Rico se diferencian sensiblemente de los tres casos mencionados. Por su relación con Estados Unidos, las fuerzas armadas y de seguridad de ese país operan en la isla como en su propio territorio sin mediaciones de un Estado nacional. Por el lado de las fuerzas armadas regulares, la marina de guerra ha tenido un papel preponderante, a la vez que agencias civiles federales como la DEA, el FBI, el Servicio Secreto, Aduanas, el Servicio de Guardacostas, la Patrulla Fronteriza, el Servicio Secreto, la Fiscalía federal, el Servicio de Inmigración, etc., actúan también en el terreno de la seguridad entendida ampliamente. Esta estructura ha tendido a crecer al calor de la "guerra contra las drogas" y las medidas para controlar la migración ilegal. La transferencia, efectiva el 1 de junio de 1997, de Puerto Rico del Comando del Atlántico (USLANTCOM) al Comando Sur (USSOUTHCOM) y la ubicación en la isla del llamado Ejército Sur (US ARMY SOUTH) tendrán el efecto de aumentar el perfil del Ejército frente al de la Marina de Guerra.

Tenemos, por otro lado, las agencias de seguridad bajo el Gobierno de Puerto Rico pero en una relación crecientemente estrecha y casi simbiótica con las agencias federales. Las principales son: la Policía (20.500 efectivos), la Guardia Nacional de Puerto Rico (aproximadamente 15.000 efectivos), las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA, creada expresamente para combatir

el narcotráfico), y el Negociado de Investigaciones (NIE) dependencia del Departamento de Justicia. A la policía del gobierno central de Puerto Rico se añaden las policías municipales, cada vez más numerosas y reforzadas con fondos federales, y un numeroso contingente de guardias privados manejado por empresas privadas. También ha crecido la participación de otras agencias civiles del Estado Libre Asociado en la implantación de las políticas de seguridad.

Formalmente, las fuerzas de seguridad que actúan en Puerto Rico se articulan al interior del estado bajo un modelo liberal de subordinación civil, las federales bajo la rama ejecutiva del estado metropolitano y las locales bajo el ejecutivo del Estado Libre Asociado. La principal excepción sería la Guardia Nacional que jurídicamente está bajo una autoridad dual ya que puede ser "federalizada" por el presidente de Estados Unidos. Sin embargo, más que un sistema dual paralelo federal-local con competencias diversas claramente definidas, las fuerzas de seguridad han tendido a formar un complejo militar-policial de creciente integración y tamaño, aunque no exento de tensiones y contradicciones. Esta intensa y compleja interacción siempre ha existido a través de múltiples vínculos formales e informales (financiamiento, intercambio de personal, etc.), pero ha tendido a intensificarse en años recientes a consecuencia de las nuevas políticas anticrimen y antidrogas, alterando sustancialmente la relación entre las esferas y entre el complejo de seguridad con los componentes civiles del estado.

Tratamos de resumir las diferencias entre los cuatro países en el siguiente cuadro.

Los procesos regionales

Dentro de la diversidad que hemos reseñado, deseamos sugerir la hipótesis de que existen procesos comunes que están afectando a los cuatro países y que impactan las políticas de seguridad y las formas de articulación de las fuerzas de seguridad con el Estado. Estos procesos, además, apuntan a unas tendencias transnacionales que tienen gran relevancia para la viabilidad de estructuras y prácticas políticas democráticas. La utilidad de examinar el caso de Puerto Rico dentro del marco de estas tendencias transnacionales es que quizás allí podemos identificar con mayor claridad la dirección de los cambios que están ocurriendo y sus implicaciones políticas.

Proponemos que los procesos comunes están principalmente condicionados por:

1. La revisión de las agendas de seguridad por parte de Estados Unidos y la convergencia con esa nueva agenda por parte de las élites políticas y los principales actores estatales de seguridad en la región.
2. Las consecuencias sociales y políticas de la erosión de formas anteriores

Cuadro 1

Datos sobre las fuerzas de seguridad de Cuba, Haití,
República Dominicana y Puerto Rico

	Fuerzas seguridad	Modelo político	Procesos
Cuba	FAR: 105,00 Ej. Juvenil del Trabajo: 70.000 Milicias: 1,3 millones + fuerzas de MININT (PNR)	Partido único, liderato personal de Fidel Castro, "unificación de poderes"	Tareas econ., preocupación con estabilidad interna y auge de conducta "antisocial" y criminal
Haití	Antiguo ejército: 7 mil Antigua policía: 500 a mil <i>+attachés</i> Nueva policía: 3 mil (proyectado de 7 a 10 mil) +fuerzas EEUU y ONU	Abolición de ejército, construcción de policía civil bajo auspicio de EEUU y ONU, garantía de seguridad externa, situación transicional posiblemente prolongada	Problema de ola de violencia criminal tras intervención
República Dominicana	FA: 24.500 Reserva: 6 mil Policía: 15 mil	Institucionalización bajo modelo liberal, estructuras de coordinación e influencia con EEUU	Integración transnacional en guerra contra drogas y control migración
Puerto Rico	FA: 3 mil (más reservas) Policía: 20 mil GN: 15 mil + otras agencias (federales y del ELA)	Formalmente estructura dual (federal-ELA) bajo modelo liberal	Consolidación de complejo militar-policía, fortalecimiento de estructuras de seguridad

Fuentes: *Country Profile, Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico, 1996-1997*, The Economist Intelligence Unit, Londres, 1997; y *Country Profile, Cuba, 1996-1997*, op. cit.; Humberto García Muñiz, *US Military Installations in Puerto Rico: Controlling the Caribbean*, en Edwin y Edgardo Meléndez, *Colonial Dilemma*, South End Press, Boston, 1993, pp. 53-66.

de incorporación de los sectores populares al Estado como resultado de la implantación de políticas de ajuste y privatización, en algunos casos por la adopción de fórmulas neoliberales y, en otros, por las exigencias de las nuevas formas de articulación a la economía mundial (Cuba). Pero no se trata solamente del abandono de políticas redistributivas o paternalistas asociadas al "Estado bienestar" o a las formas que asumió el socialismo cubano, sino de una reestructuración más profunda de las formas de organización social y del estado. A esto le llamamos el Estado "pos-populista".

Creo que no es necesario abundar demasiado en el primer proceso que se

inicia a mediados y finales de los ochenta a raíz de la disolución del conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus secuelas globales y regionales. En el caso de Estados Unidos, se redefine la agenda de seguridad en torno de llamadas “amenazas no tradicionales” que previamente no se consideraban problemas de seguridad nacional. A pesar de que se barajaron diversos nuevos temas de seguridad –por ejemplo, el terrorismo, las operaciones de paz, la seguridad ambiental y la promoción de la democracia– en realidad la nueva agenda de seguridad estadounidense en el Caribe se ha ido articulando alrededor de dos ejes: el control de la migración ilegal y las drogas.

Ambas “nuevas amenazas” se relacionan, a veces en forma perversa, en el discurso de seguridad, recalcando el papel que juegan grupos de migrantes en el tráfico de drogas. Además, las medidas que se toman para contrarrestar la migración ilegal y el negocio de las drogas se refuerzan mutuamente en muchos sentidos: mayor capacidad de control sobre las fronteras, expansión de ciertas agencias de seguridad, fortalecimiento de la colaboración transnacional, expansión de la capacidad de inteligencia del estado sobre la población civil, etc. El ejemplo de las actividades de la Patrulla Fronteriza o del papel del Servicio de Guardacostas en Puerto Rico es un ejemplo de esto ya que sus funciones abarcan ambos problemas.

Pero no se trata de una agenda “impuesta” unilateralmente por parte de Estados Unidos, aunque hay elementos de eso, sino más bien de una convergencia en las percepciones y las políticas de seguridad de los Estados caribeños y de las otras potencias presentes en la región. Todos los actores de seguridad, con evidentes matices y diferencias, se han ido moviendo hacia una redefinición de sus políticas de seguridad, otorgándole una importancia destacada a estos problemas. El auge de las migraciones ilegales, no sólo hacia las metrópolis sino también intra-caribeñas, los problemas asociados al tráfico y el consumo de drogas, el lavado del dinero, la internacionalización del crimen y la tendencia alcista en la violencia y la actividad delictiva a través de todo el Caribe insular y de los países circuncaribeños, han promovido este cambio.

Un estudio reciente sobre las políticas de seguridad de Francia en el Caribe señalaba que durante el auge del movimiento independentista se habían desplazado 15 agentes especiales de la agencia SPRJ, y que en 1996 había cuatro veces más personal de esa agencia para atender el problema de las drogas sin lograr darse abasto (Martin et al., 1996, p. 6) El tema de las drogas ha sido abordado como problema prioritario en la Cumbre de las Américas en 1994 y por la recién constituida Asociación de Estados del Caribe (Gamarra, 1996). También fue un elemento central del documento aprobado en la cumbre Estados Unidos-Caribe realizada en Barbados en mayo de 1997 (5). Se podría

(5) Caribbean/United States Summit, “Plan of Action”, Bridgeton, Barbados, 10 May 1997, Parte II “Justice and Security”.

proponer, además, que quizás a nivel regional la lucha contra las drogas ha tomado primacía frente a la cuestión migratoria, tendiéndose a enfocar el segundo desde la óptica del primero.

Por otro lado, en forma paralela a la "guerra contra las drogas" han ganado fuerza desde principios de los ochenta, tanto en Estados Unidos como internacionalmente, políticas económicas y sociales basadas en fórmulas neoliberales. Las dos administraciones republicanas de Reagan las impulsaron con fuerza, y la administración Bush —con ciertas diferencias y a pesar de las graves consecuencias económicas del reaganismo, como la explosión en el déficit fiscal— le aseguró continuidad. Los procesos políticos más recientes bajo Clinton han significado una convergencia bipartidista en torno al neoliberalismo.

En el caso de Puerto Rico el impacto de este cambio es directo, sobre todo cuando el partido local gobernante favorece la implantación de las políticas neoliberales. Los Estados independientes del Caribe son impactados por otras vías, como las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el caso de Haití, por ejemplo, los organismos internacionales ponen como condición a la ayuda externa la implantación de medidas privatizadoras y de ciertas políticas fiscales. Cuba, a pesar de la retórica antineoliberal, ha implantado su propia política de ajuste, reestructurando el Estado para reducir decenas de miles de empleos, estableciendo una política de austeridad fiscal, promoviendo la inversión extranjera, etc. Sobre el Caribe angloparlante, Griffith y Munroe señalan los siguientes: "*In sum, under both left and right dispensations over the past two decades, the people of the Commonwealth Caribbean have experienced either no significant improvement, declines in living standards or some deterioration in the quality of life*" (Griffith/Munroe, 1995, p. 166).

Resulta interesante constatar que a través de todo el Caribe parecen estar en crisis los modelos de industrialización de cualquier signo, mientras cobra auge el sector de servicios (como el turismo) y la economía informal (como la droga). Así mismo, los Estados de la región, por diversas razones entre las que se encuentran las políticas neoliberales, parecen perder capacidad para integrar a los sectores populares por vía de las políticas económicas y sociales y de responder a las contradicciones y tensiones que se derivan de los acelerados procesos de cambio. Pero las nuevas circunstancias parecen no limitarse al nuevo carácter de las políticas estatales.

Simultáneamente se han estado produciendo profundos cambios en la conformación de las economías y sociedades caribeñas, el significado de los cuáles apenas comenzamos a atisbar. Entre estos cambios podemos mencionar la conformación de enclaves turísticos, la redefinición del mundo urbano alrededor de centros comerciales y nuevos patrones de urbanización, la disolución de la discontinuidad rural-urbano, el impacto de patrones de migración masivos, la mayor penetración de los medios de comunicación portando nuevos patrones de consumo y valores sociales, el declinar de ciertas formas de organización social como los sindicatos o las iglesias tradicionales

frente a nuevas formas de organización como las iglesias fundamentalistas o las televisivas o las organizaciones criminales... Ciertamente estos procesos aparecen en el Caribe de forma diferenciada y con distintos ritmos, pero están presentes en todos los países mencionados.

Planteamos la hipótesis de que el balance de los procesos económicos y sociales que están en marcha en la región apuntan a una creciente polarización social caracterizada por nuevas formas de marginación. Y que esas formas de marginación impactan de modo particular ciertos grupos sociales como los jóvenes y los sectores que no están incorporados a la economía formal o que son expulsados de ella. No se trata necesariamente de un empobrecimiento en términos absolutos, aunque esto está ocurriendo en ciertos países, sino también de un empobrecimiento "relativo" en función de unas expectativas de consumo y un(os) modelo(s) de vida que, a la vez que se difunden ampliamente a través de la publicidad y de las nuevas formas del mercado, les son negados a buena parte de la población. La criminóloga Dora Nevárez recientemente señalaba las implicaciones de un aparato publicitario que persuade a los jóvenes de que el consumo de ciertas mercancías es cuestión de vida o muerte, mientras la operación de la economía le niega a la mayor parte de ellos acceder a esas formas paradigmáticas de consumo. También apuntaba a la propia política pública de las últimas décadas como factor precipitante para el auge de la criminalidad y pedía un acercamiento "socioestructural" a ella (6).

En este sentido, el auge en consumo de drogas, en negocio de drogas y en el crimen violento no constituyen necesariamente una aberración inexplicable o consecuencia únicamente de factores como la posición geográfica del Caribe en la ruta del tráfico hacia el mercado estadounidense o el europeo, sino también una resultante inevitable de procesos sociales excluyentes y de la incapacidad de la economía formal para incorporar a grandes sectores sociales. La creciente incorporación de los países caribeños en el circuito de la droga requiere de ciertas condiciones internas, como la existencia de un creciente mercado de consumo y de redes de organizaciones criminales capaces de operar el negocio en forma permanente. Si los cambios macroeconómicos y macrosociales que están experimentando nuestros países propenden a crear esas condiciones internas, la "guerra contra las drogas" se torna en un ejercicio en futilidad que impide encarar adecuadamente el problema.

Quizás esto explique que, aunque la "guerra contra las drogas" se ha intensificado durante más de una década y su lógica parece ser hacia una escalada aún mayor, el problema se ha ido incrementando en casi todos sus aspectos e impactando cada vez más nuestros países. Las analogías con la Guerra de Vietnam son difíciles de evadir. El acercamiento actual, prohibicionista y

(6) José Fernández Colón, Promotora política pública, *El Nuevo Día*, 8 de marzo de 1997, p. 24.

con énfasis en medidas policíacas de represión, bloquea el debate público de otras opciones políticas. Ese es el enfoque que subyace al presupuesto antidrogas de Estados Unidos, el cual se ha tendido a distribuir en un 70% para "aplicación de la ley" y 30% para prevención y rehabilitación. Muchos de los programas de prevención y rehabilitación financiados son de cuestionable efectividad. Además, está ausente del documento de política antidrogas toda consideración de factores estructurales y del impacto de las políticas económicas y sociales en el problema de las drogas. En su lugar, se habla de las posibilidades de medidas "neurocientíficas" y de "motivación" de la juventud (7).

La "mano dura" en Puerto Rico: crónica de un fracaso

En la década de los cincuenta Puerto Rico era una sociedad con muy bajos niveles de criminalidad y violencia, a pesar de los episodios de violencia política como el alzamiento nacionalista de 1950. Los crímenes violentos más comunes eran incluso entre conocidos, con arma blanca y por motivos pasionales. El primer asalto a un banco no ocurre hasta la década de los sesenta (en marzo de 1997 ocurrieron tres en un solo día). La producción de ron clandestino (pitorro) era un problema mucho mayor para la policía que el consumo de drogas. Sin embargo, el consumo de drogas ya comienza a aumentar y se aprueba la Ley de Narcóticos en 1959.

Entre 1968 y 1973 se produjo un cambio sustancial. El primer año marca la fundación de los Hogares CREA para la rehabilitación de adictos y el segundo el establecimiento del Departamento de Servicios Contra la Adicción por el gobierno. Esto respondió al rápido aumento del consumo de drogas, sobre todo de heroína, y a un aumento paralelo en los delitos de robo y los asesinatos. También aumentaron rápidamente las muertes y los arrestos por drogas. Las estimaciones sobre la población adicta para principios de los años setenta oscilaban entre unos pocos miles y más de 70.000 según fuentes gubernamentales. La opinión pública percibió esto como una "ola criminal" y se la atribuyó al consumo de drogas (8).

Este período fue importante por varias razones. En primer lugar, se consolidó una población de adictos que se contaba en los decenas de miles lo cual aseguraba un amplio mercado interno para las drogas, se establecieron vías internacionales para el narcotráfico, y se constituyeron organizaciones crimina-

(7) White House, *The National Drug Control Strategy*: 1996, Washington, D.C.: 1996.

(8) A mediados de los setenta el Departamento de Servicios contra la Adicción, con financiamiento federal, produjo un estudio de 16 volúmenes bajo el título de *Etiología de la violencia en Puerto Rico*. Véase uno de los volúmenes que redacté: *La adicción y la criminalidad* (vol. XV) y también, *La opinión pública ante la violencia* (vol. II), San Juan: Technical Services, 1975.

les dedicadas al negocio. Para 1976 ya habían 7.262 adictos en programas gubernamentales y privados de tratamiento (9).

En segundo lugar, un estudio titulado “Ecología de la criminalidad” confirmó que los residenciales públicos en los centros urbanos se habían convertido en escenario de muchos crímenes violentos (10) y de alta incidencia criminal, con un curso oscilante durante las décadas siguientes que tendió a continuar en una tendencia alcista.

En tercer lugar, el problema de la criminalidad y las drogas se tornó en una cuestión políticamente relevante al constituirse un estado de opinión que consistentemente las ubicaba en los primeros lugares entre los problemas más graves de Puerto Rico. La cuestión del crimen y las drogas se convirtió así en un importante asunto público e impactó las elecciones de 1972 y 1974. En una encuesta realizada en 1975, 87,% de los encuestados opinaba que la violencia era mayor que antes y 28,5% se lo atribuía “a las drogas y el vicio”, aunque otro 18,9% mencionaba también como causas el desempleo y la inflación (11). En 1996, una encuesta reflejó que 43% de los encuestados colocaban el crimen en primer lugar y 18% las drogas. Consecuentemente, el crimen y las drogas, antes de que se lanzara con fuerza la “guerra contra las drogas” en Estados Unidos, se habían convertido en un eje importante de las campañas electorarias y de la formulación de política pública.

Entre finales de los ochenta y principios de los noventa se produjo un notable alza de los crímenes violentos en Puerto Rico. Los asesinatos, por ejemplo, casi se duplicaron entre 1987, cuando ocurrieron 509, y en 1992 llegaron a 954 (12). En 1996 ocurrieron 865 asesinatos. También se incrementaron otros delitos graves conocidos como Tipo I. A esto se añadió una serie de incidentes que apuntaban a que ciertos residenciales públicos, principalmente en San Juan, se habían convertido en refugios protegidos para criminales y para el trasiego de drogas, una especie de tierra de nadie fuera del control de la policía. Se produjeron también espectaculares batallas con armas automáticas entre grupos criminales. Las noticias televisivas se convirtieron en un interminable desfile de cadáveres, mayormente de jóvenes pobres de residenciales y barriadas, desfile que aún continúa. Así mismo, el sistema carcelario parecía incapaz de acomodar el incremento del número de presos y era objeto de cuantiosas multas por hacinamiento impuestas por la corte federal.

El crimen se convirtió en un negocio lucrativo para los medios de

(9) Jorge Rodríguez Beruff, *La adicción y la criminalidad*, op. cit., p. 29.

(10) *Socioecología de la criminalidad* (vol. IV) Technical Services, San Juan, 1975.

(11) Technical Services of Puerto Rico, *La opinión pública ante la violencia*, vol. II, op. cit., pp. 16, 51.

(12) Amelia Estades Santaliz, Redobla el paso la criminalidad, *El Nuevo Día*, 18 diciembre 1996, p. 4

comunicación, capaz de sustentar al periódico de mayor circulación en el país (*El Vocero*). En la percepción pública, un imparable baño de sangre arropaba Puerto Rico, que rebasaba todo intento de control policial. De ahí que los sectores sociales de clase media y alta impulsaran revisiones en las leyes para permitir cerrar sus urbanizaciones, que se organizaran comités de seguridad vecinal y creciera el negocio privado de la seguridad (desde sistemas de alarma y vigilancia, hasta un ejército de guardias privados). Aumentó también la tendencia de la población a armarse. Para 1997 ya había 180.138 armas legales, de las cuales más de 150.000 estaban en manos privadas, sin contar las decenas de miles de armas ilegales y las de los cuerpos militares (13). Además, hay un total de 25.000 armas reportadas hurtadas y entre 1993 y 1996 se ocuparon 10.017 armas ilegales.

Así mismo, se introdujeron cambios en el código penal —para establecer penas mandatorias más severas— y en las normas sobre delincuencia juvenil. En medio de este clima, la administración Popular de Rafael Hernández Colón (1988-1992) trató de hacerle frente a la situación creando las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA), una estructura de colaboración interagencial de lucha contra las drogas bajo el liderazgo del gobierno local, y comenzó a tomar medidas para intervenir en los residenciales. Estas medidas fueron insuficientes para neutralizar el costo político de la ola de violencia.

En la campaña de 1992, el Partido Nuevo Progresista y su candidato, el actual gobernador Pedro Rosselló, hicieron de las propuestas anticrimen y antidrogas un elemento central de la campaña bajo el lema "mano dura contra el crimen y las drogas". Ese mensaje, más la promesa de una tarjeta de salud para la población médico-indigente, ocupó un lugar estratégico en la campaña electoral. Se prometió así una lucha frontal contra las drogas y la criminalidad cuyos elementos principales consistían en un tratamiento más severo para los delincuentes, el fortalecimiento de las agencias de seguridad —en particular la policía— con más presupuesto, equipo y personal, la expansión de las cárceles, un mayor grado de colaboración con las agencias federales, y el uso de la Guardia Nacional para intervenir conjuntamente con la policía en los residenciales públicos (alrededor de ochenta en toda la isla).

Tan pronto Rosselló llegó a la gobernación se puso en marcha el plan de la "mano dura". Nombró a un agente del FBI, Pedro Toledo, para dirigir la policía y otro agente de esa agencia para la segunda posición. Más recientemente se ha puesto también el Negociado de Investigaciones Criminales, una unidad del Departamento de Justicia, bajo la dirección de un agente del FBI. Se iniciaron espectaculares operativos cuasi-militares en los residenciales públicos con la participación de la policía y la Guardia Nacional. La creciente utilización de

(13) Gerardo Montero, Piden limitar aún más la ley local, *El Nuevo Día*, 9 febrero 1997, p. 5.

fuerzas militares para funciones policíacas ha ocurrido a través de toda América Latina.

Esta última comenzó a prestar vigilancia permanente en los residenciales ocupados. Por primera vez se notaba una presencia militar conspicua y continua en los centros urbanos, ya que anteriormente esa fuerza sólo había sido utilizada esporádicamente en casos de disturbios y desastres naturales, o externamente en misiones militares. Luego de las ocupaciones un conglomerado de 18 agencias de diverso tipo, denominado Consejos de Calidad de Vida, impactaban el residencial para apoyar la labor policíaca. Los residenciales ocupados eran pintados, se construían muros a su alrededor y se establecía un control de acceso por un solo lugar. El Departamento de Educación, por su parte, inició un programa bajo el lema "Escuelas Libres de Drogas y de Armas".

Bajo la política de "la mano dura" los presupuestos de las agencias de seguridad pública (Policía, Corrección y Justicia) crecieron dramáticamente cada año entre 1992 y 1996. La Policía, por ejemplo, vio aumentar su presupuesto de \$298,65 millones en el año fiscal de 1992-1993 a \$437,15 millones en 1995-1996. Esto no es un mero cambio de énfasis en la política pública, sino más bien una reestructuración del aparato gubernamental, ya que simultáneamente se desmontan otros componentes. El empleo público ha tenido un aumento neto desde 1992 de 8.317, concentrado en sólo cinco agencias, dos de las cuales son la Policía y Corrección, y de ese aumento alrededor de 6.000 corresponde a nuevos policías (14).

Como parte del proyecto de "mano dura" el gobierno auspició en 1993 un referéndum para abolir el derecho constitucional a la fianza pero la propuesta fue rechazada por 53% de los votos. La Iglesia Católica jugó un papel importante en la coalición opositora al proyecto (15). Desde ese momento la Iglesia Católica ha mantenido un actitud de crítica ante la política de "mano dura". A raíz de esos resultados se hicieron acusaciones de vínculos de la Iglesia con el narcotráfico (16). El gobernador alegó que el pueblo "eligió no tener un mejor futuro" y le achacó el resultado a "obstáculos y resistencias" frente al "compromiso de cambio".

Al año siguiente, en 1994, se suscitó una nueva controversia pública a raíz del anuncio de los planes de la Marina de establecer un radar ROTHF en Vieques y el Valle de Lajas. De nuevo se alineó en contra de esta propuesta un amplio frente de organizaciones comunales, ambientales, religiosas y políticas.

(14) Edward Zayas Torres, Rienda suelta al gigantismo, *El Nuevo Día*, 2 de junio, 1992, p. 4.

(15) S.E.R. Monseñor Enrique Hernández, Sobre las propuestas enmiendas a la Constitución de Puerto Rico, Caguas: Oficina de Medios de Comunicación Social, 1993).

(16) Declaraciones del Alcalde de Bayamón Ramón Luis Rivera, Radio Reloj, 7 de noviembre de 1994.

La oposición fue de tal magnitud, constatada en una concurrida marcha llevada a cabo el 29 de octubre de 1995, que se tuvo que posponer el proyecto hasta después de las elecciones de 1996 y se decidió ubicar en una base militar en Juana Díaz (Fort Allen) uno de los componentes del radar (17). Voceros del gobierno vincularon de nuevo a los opositores con los narcotraficantes. Y en medio de estas controversias, estalló, en 1995, un escándalo en la legislatura vinculado al narcotráfico que acaparó la atención pública durante varios meses.

A pesar de estos reveses y dificultades políticas, la "mano dura" siguió su curso. Como evidencia de su éxito se mostraban en televisión escenas de los operativos en los residenciales, numerosos arrestos, y drogas, armas y dinero desplegadas sobre una mesa. Como dos clisés visuales constantemente repetidos aparecían las escenas de jóvenes muertos en una esquina o dentro de un automóvil, y los resultados supuestamente alentadores de la acción policiaca. También se lanzó una costosa campaña de publicidad que reclamaba que la policía "hacía lo que hay que hacer". El número de policías aumentó de 12.000 en 1992 a 18.000 en 1996, y se les aumentó el sueldo. Se adquirieron 3.153 vehículos, 10.000 chalecos antibalas, varios helicópteros y 34 lanchas (18). En mayo de 1996, se anunció la construcción de tres nuevas cárceles privatizadas en Guayama, Bayamón y Ponce que aumentarían la capacidad del sistema penal en 25% (19). Durante la campaña electoral, el partido de gobierno prometió contratar miles de policías adicionales y reducir a la mitad el número de asesinatos.

Como los asesinatos subieron al altísimo nivel de casi mil en 1994 y se mantuvieron siempre por encima de los 850 anuales, se adujo que al menos se había detenido su ritmo ascendente o que era que los narcotraficantes se estaban matando "entre ellos" a consecuencia de la acción represiva o la escasez de drogas. También se insistía en un descenso del total de delitos Tipo I, sin darse a la publicidad las cifras de los Tipo II. Pero la veracidad de las cifras de la policía fue puesta en entredicho por la oposición (20).

Para 1996, ya era evidente que el plan anticrimen y antidrogas del gobierno de Puerto Rico confrontaba muy serias dificultades. Durante los dos primeros meses de 1997, los asesinatos se dispararon, continuaron los asaltos a bancos y comercios, y se produjo un espectacular atraco en la joyería "A Touch of Gold" en San Juan, donde los asaltantes cargaron con un botín de \$2 millones en joyas

(17) Gloribel Delgado, En pie las audiencias del radar, *El Nuevo Día*, 31 octubre 1995, p. 12.

(18) Ismael Fernández, Con el crimen no se juega, *El Nuevo Día*, 13 mayo 1996, p. 50.

(19) Leonor Mulero, Refuerzo federal para la mano dura, *El Nuevo Día*, 1 Mayo 1996, p. 8.

(20) Julio Ghigliotty, Toledo Says PDP Strategy Besmirching Police Image, *The San Juan Star*, 1 mayo 1996, p. 2; Amelia Estades Santaliz, En entredicho las cifras de los asesinatos, *El Nuevo Día*, 29 septiembre, 1996, p. 12; Ismael Fernández, Con el crimen no se juega, *El Nuevo Día*, 13 mayo 1996, p. 50.

y \$300.000 en cheques y efectivo (21). Otro robo espectacular a la empresa Loomis-Wells Fargo, de \$5,5 millones, ocurrió a fines de mayo de 1997. No sólo se trataba de la imparable ola de asesinatos, sino que no se estaban alcanzando de los objetivos propuestos y se habían creado nuevos problemas. El tráfico de drogas, en vez de mermar, aparentemente se intensificó en 1995 y 1996 (22).

Pasadas las elecciones de noviembre, el director de la DEA, Félix Jiménez, rebatió el reclamo de la policía de que la ola de violencia era producto de una escasez de drogas. Según Jiménez, la "guerra por los puntos" era producto de la incrementada competencia provocada por el hecho de que el país estaba inundado de drogas (23). El cierre de urbanizaciones no había podido evitar que se realizaran ejecuciones y asaltos en las urbanizaciones donde, por cierto, también residen personas vinculadas al narcotráfico. La intervención en los residenciales había provocado una relocalización de la actividad criminal hacia barriadas y áreas rurales (24). Ni siquiera el despliegue de fuerza en los residenciales había asegurado un control efectivo sobre ellos ya que "la mano dura" tenía un límite en su capacidad de apretar. Más recientemente las ejecuciones y las balaceras vinculadas a la actividad han comenzado a tener como escenario avenidas principales en zonas céntricas de la ciudad (25). Y, en 1996, se destapó un escándalo de grandes proporciones sobre corrupción en la Guardia Nacional y se supo que más de 380 militares habían sido ya dados de baja por esa razón.

Un estudio de Interpol publicado recientemente con datos de 1994, indica la magnitud del problema. Las tasas de asesinatos en Puerto Rico son más altas que en todos los países mencionados y las más bajas de esclarecimiento. Mientras en Estados Unidos la tasa era de 9 por cada 100.000 habitantes, en la isla era de 26,89%. La incidencia de asesinatos era más alta aún que la de Venezuela y Nicaragua. Y solamente 38% de los asesinatos se resolvían, muy por debajo de cualquier país.

Por otro lado, las cifras disponibles sobre el narcotráfico son igualmente alarmantes. Un estudio reciente del GAO alega que 30% de la droga que entra

(21) Gerardo Cordero, Sin pausa la pesquisa del robo en la joyería, *El Nuevo Día*, 4 marzo 1997, p. 8.

(22) Guillermo Gil, el fiscal federal, informó que se había incautado más droga en los meses de noviembre y diciembre de 1996 que en todo el año anterior. También dijo que la delincuencia se había extendido al campo. Andrea Martínez, Tierra dentro el azote, *El Nuevo Día*, 30 diciembre 1996, p. 7.

(23) Pepo García, Chocan de frente los argumentos, *El Nuevo Día*, 18 diciembre 1996, p. 5.

(24) Amelia Estades Santaliz, De mudanza los puntos de droga, *El Nuevo Día*, 16 noviembre 1996, p. 4.

(25) Por ejemplo, Gerardo Cordero, Ejecutan a un hombre en plena Ponce de León, *El Nuevo Día*, (ver. ref.)

a Estados Unidos lo hace por la zona de Puerto Rico-Islas Vírgenes (26). La exitosa operación OPBAT para bloquear la ruta de las Bahamas, por un lado, y los esfuerzos cubanos por impedir el narcotráfico desde 1989, debe haber recrudecido el problema. Según la DEA, llegan a Puerto Rico anualmente 84 toneladas de cocaína valoradas en 20 mil millones de dólares. De ese total, se queda 20%, valorado en 4 mil millones, para suplir el mercado local. Las operaciones antidrogas no logran interceptar mucho más de 10% de ese flujo.

Esto implica, por un lado, que el valor de las exportaciones de drogas es equivalente a las exportaciones de las empresas 936 y, por otro, convierte el negocio de las drogas en una de las principales actividades económicas en la isla y claramente la de más altas tasas de ganancia. Y esto sin tomar en cuenta el volumen del tráfico con marihuana y heroína. Se calculan en cien las organizaciones criminales dedicadas en Puerto Rico a ese negocio. La DEA señala, además, que en los pasados cinco años se construyeron 5.000 viviendas lujosas valoradas en más de \$175.000, pero sólo 1.879 contribuyentes reportan ingresos por encima de los \$150.000 anuales (27). Quizás esto explique porqué la economía de Puerto Rico ha seguido creciendo a pesar de haber ocurrido un retraimiento en las inversiones industriales de las empresas multinacionales.

El HIDTA y el papel del gobierno federal

El plan de la "mano dura" presupuso, desde sus inicios, el apoyo del gobierno federal al gobierno de Puerto Rico a través de los fondos anticrimen y antidrogas, un activismo mayor de las agencias de seguridad federales, y un grado mayor de colaboración entre todas las agencias de seguridad. De ahí que el nombramiento de un agente del FBI a los puestos de Superintendente de la Policía y Comisionado de Seguridad tuviera un evidente simbolismo. Se abandonó así toda pretensión de un papel más autónomo del gobierno local en el terreno de la seguridad como trató de impulsar el anterior gobierno con la creación de las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA). Pero, además, la ineficacia de la política antidrogas y anticrimen del gobierno de Puerto Rico ha llevado a un protagonismo creciente de las agencias federales de seguridad, aún en casos que son claramente de jurisdicción del gobierno local.

(26) Government Accounting Office, Drug Control, U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean Decline, Washington D.C.: GAO, April 1996, pp. 4-5. Según el informe, Puerto Rico era el más importante punto de tránsito de la droga que viene de las Antillas Menores y de La Española: "*Most of the drugs shipped through the islands are destined for further transit through Puerto Rico to the United States*".

(27) Daisy Sánchez, Crece la economía criminal, en todas partes el dinero del narcotráfico, *Diálogo*, noviembre 1996, p. 11.

Por esto se debe señalar que una parte considerable de los fondos para la expansión de las agencias de seguridad de Puerto Rico han provenido de fondos federales. Por ejemplo, en 1995 se anunciaron asignaciones de \$2,5 millones para FURA, \$5,5 millones para iniciativas federales y locales, \$5 millones para iniciativas locales, y \$500 mil para el NIE, entre otras. El programa COPS financió 354 policías adicionales y 151 guardias municipales en 2 municipios (28). Buena parte de los fondos para las operaciones de la Guardia Nacional también provinieron de fuentes federales.

Además, la importancia que le asigna a Puerto Rico el gobierno federal se vio confirmada por la selección de la isla para celebrar una importante “cumbre antidrogas” a la que asistió Janet Reno, la Secretaria de Justicia, Tom Constantine, Jefe del DEA, y el Gen. Barry McCaffrey, el nuevo “zar” antidrogas. La cumbre se utilizó, entre otras cosas para lanzar ataques contra las propuestas de “medicación”. Desde mediados de 1996, se lanzaron importantes operativos antidrogas como la “Operación Gateway” para fortalecer el control de aduanas y la “Operación Jetway” para limpiar el aeropuerto de elementos vinculados al narcotráfico. El aeropuerto era un importante centro de tráfico de drogas, dinero y armas, y allí operaban grupos de narcotraficantes (29).

Un importante paso que dio el gobierno federal para incrementar su activismo en Puerto Rico fue la creación a principios de 1995 de un High Intensity Drug Trafficking Area (HIDTA) para Puerto Rico e Islas Vírgenes. Para anunciar esta medida, el entonces “zar” antidrogas, Lee Brown, visitó a Puerto Rico. Los HIDTA, según el documento rector de la estrategia antidrogas federal, persiguen el objetivo de “proteger las fronteras de aire, tierra y mar de la amenaza de las drogas” y en el presupuesto de 1997 se destinaron \$103 millones para su operación. Se han creado seis “Gateway” HIDTAs: 1) en la frontera suroeste, Houston, Los Angeles, Miami, Nueva York y Puerto Rico/ Islas Vírgenes. En el area de Washington D.C./Baltimore se estableció otro “Distribution” HIDTA, y tres “Empowerment” HIDTAs en Atlanta, Chicago y Philadelphia (30).

El HIDTA es básicamente una estructura de colaboración interagencial federal, estatal y local para “acciones conjuntas”, canalización de fondos antidrogas y recopilación de inteligencia. Cada HIDTA está dirigido por un Comité Ejecutivo con un número de representantes federales y estatales (en este caso del gobierno de Puerto Rico) más o menos equivalente. Entre las agencias

(28) Leonor Mulero, Sella el pacto el zar antidrogas, *El Nuevo Día*, 19 enero 1995, p. 6; y Refuerzo federal para la mano dura, *El Nuevo Día*, 1 mayo 1996, p. 8.

(29) Andrea Martínez, Destacan los logros de la ‘Operación Gateway’, *El Nuevo Día*, 19 junio 1996, p. 16; Rudo golpe al narcotráfico, *El Nuevo Día*, 2 octubre 1996, p. 20.

(30) Sobre los HIDTA, véase, White House, National Drug Control Strategy: 1996, p. 15, y Section IV.

federales que participan en el HIDTA de Puerto Rico junto con las agencias locales están el DEA, FBI, IRS, INS, ATF y los alguaciles federales (31). Podemos suponer que otras agencias federales que realizan tareas dentro la "guerra contra las drogas", como el Servicio de Guardacostas y la Marina de Guerra, forman parte de esta estructura. A esta convergencia se añade el hecho que agencias federales como la DEA y el FBI han anunciado que están duplicado el número de sus efectivos en Puerto Rico.

La creación del HIDTA es una confirmación de la tendencia hacia la conformación de un nuevo complejo de seguridad donde agencias federales y locales, militares y civiles, se articulan en relaciones formales y permanentes de coordinación. Es decir, que lo que ha ocurrido en el nivel del gobierno de Puerto Rico entre la policía, la Guardia Nacional y la constelación de agencias agrupadas en los Concilios de Calidad de Vida, se tiende a reproducir entre las agencias federales y entre ellas y el gobierno de Puerto Rico.

La reciente decisión de ubicar en Puerto Rico la guarnición de SOUTHCOM, cuando se remueva en octubre de 1998 de Clayton en Panamá, le añade una dimensión al proceso que hemos descrito. El gobierno de Puerto Rico trató de que los cuarteles generales de SOUTHCOM se trasladaran a la isla, pero perdió la competencia con Miami. Aunque se han mencionado razones económicas y de lucha anticrimen para tratar de traer a SOUTHCOM, las cuestión del *status* también ha tenido peso, ya que el partido gobernante ha tratado consistentemente de asegurar el apoyo del Pentágono a la estadidad (32).

Todas las bases e instalaciones militares en Puerto Rico pasaron al control de SOUTHCOM el primero de junio de 1997. SOUTHCOM ahora ejerce jurisdicción sobre todo el Caribe insular, además de su misión tradicional en Centro y Sur América. Dado el papel asignado al Departamento de Defensa de "agencia líder" en la vigilancia contra el narcotráfico, el Caribe y las medidas antidrogas ocuparán una posición de prioridad en la agenda de SOUTHCOM.

A finales de julio de 1997, se anunció la decisión de desplegar la guarnición de SOUTHCOM. Ella consiste de 3.000 militares y 2.000 empleados civiles. Se ha informado que alrededor de 900 militares y empleados civiles, y 2.000 familiares, serán ubicados en Puerto Rico para octubre de 1998. La cantidad de personal desplegado en Puerto Rico posiblemente dependerá del resultado de las negociaciones con Panamá para establecer allí el Multinational Counternarcotics Center (MCC), ya que esas negociaciones incluyen la

(31) Leonor Mulero, "Sella el pacto...", op. cit.

(32) Véase, Jorge Rodríguez Beruff, Strategic military interests and Puerto Rican self-determination, en Jorge Rodríguez Beruff/Humberto García Muñiz, eds., *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean*, London: Macmillan, 1996, pp. 155-178.

petición de Estados Unidos de retener 2.500 tropas en suelo panameño (33). El Ejército Sur tendrá sus cuarteles en Fort Buchanan, un componente de aviación en Isla Grande, una compañía de ingenieros con equipo pesado en el Campamento Santiago en Salinas, y una unidad marítima en Roosevelt Roads (34). Esta decisión reinserta al Ejército regular en Puerto Rico, donde la presencia principal desde hace varias décadas había sido la Marina de Guerra.

La misión antidrogas de las fuerzas armadas regulares requerirá alguna forma de coordinación de SOUTHCOM y su Ejército Sur con la estructura del HIDTA, en la cual ya están integradas agencias militares. Ya se han anunciado planes para una colaboración estrecha entre el Ejército Sur, la Reserva del Ejército y la Guardia Nacional (35). A nivel regional, la guarnición de SOUTHCOM en Puerto Rico formará parte de un triángulo estratégico con el MCC en la Base Howard de Panamá y los cuarteles generales de SOUTHCOM en Miami.

La "guerra contra las drogas", por lo tanto, está conduciendo no sólo al fortalecimiento de las agencias de seguridad consideradas aisladamente, sino a la conformación de un nuevo conglomerado de seguridad, dentro del cual se integran las agencias del gobierno de Puerto Rico. En su interior se desdibujan aún más las esferas de competencia entre las agencias militares y civiles, como ya ha ocurrido con la Guardia Nacional, así como los mecanismos de subordinación de las agencias de seguridad a los funcionarios electos del Estado. ¿A quién responderá el HIDTA? ¿Al gobierno federal o al de Puerto Rico? Esta estructura necesariamente tendrá un considerable poder dentro del estado y frente a otras esferas de la estructura estatal. Una vez consolidada esta estructura será difícil concebir un cambio de rumbo de la política estatal frente al crimen y las drogas. Más importante aún, esta estructura estará disponible como un poderoso instrumento de fuerza del estado para enfrentarse a otras contradicciones sociales que puedan emerger en el futuro.

Apoyos sociales y políticos

El HIDTA plantea otra cuestión. El de Puerto Rico abarca dos jurisdicciones ya que incluye a las Islas Vírgenes. En vista de los vínculos que ya existen con República Dominicana, a través de la DNCD y el JICC (36), muy

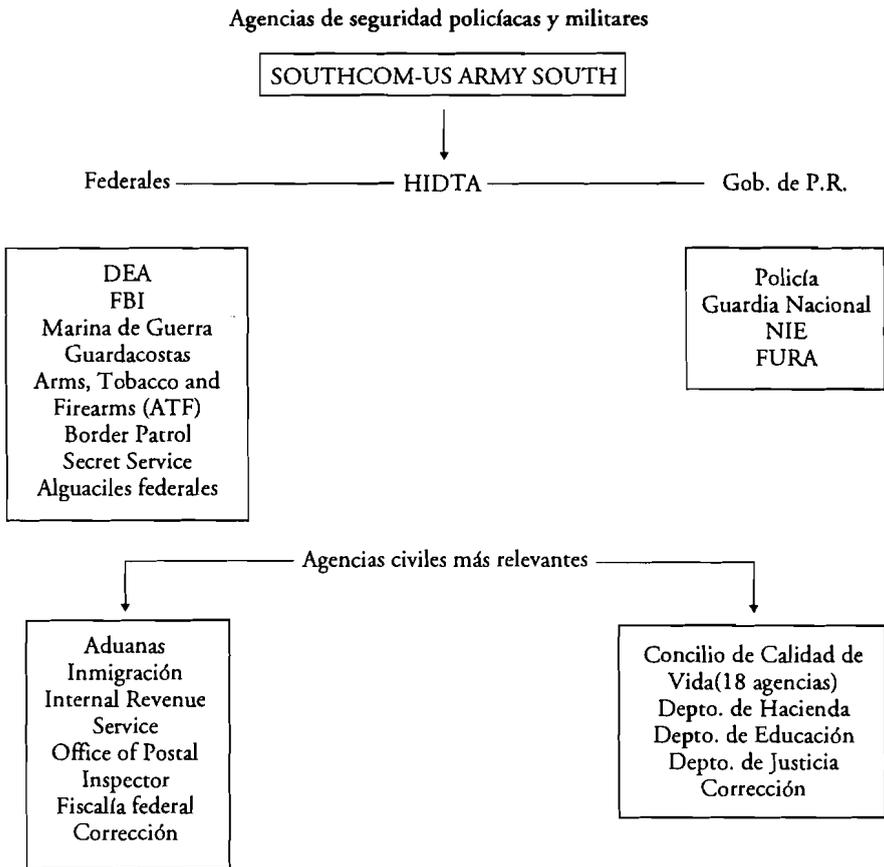
(33) Hans Binnendijk/L. Erik Kjonnerod, Panama 2000, *Strategic Forum*, N° 117, junio 1997.

(34) Juanita Colombani, Amplia la presencia de las unidades militares, *El Nuevo Día*, 16 agosto 1997, p. 26; y, Humberto García Muñiz, notas manuscritas, agosto, 1997.

(35) Leonor Mulero, Puerto Rico la base escogida, *El Nuevo Día*, 1 agosto 1997, p. 4; y, "Desembarco millonario de beneficios", p. 5/.

(36) Véase, Andrea Martínez, Rompen una poderosa pandilla internacional, *El Nuevo Día*, 6 marzo 1997, p. 20.

El complejo militar-policial en Puerto Rico



probablemente el HIDTA de Puerto Rico abarque también la política antidrogas en ese país, convirtiéndose así en una estructura subregional para la zona de La Española, Puerto Rico y la Islas Vírgenes. Esta dimensión internacional de los procesos que ha puesto en marcha la "guerra contra las drogas" explica también el reciente viaje del gobernador de Puerto Rico a Panamá para endosar el establecimiento del MCC y ofrecer asesoría técnica "para la privatización del sistema correccional de Panamá, [y] la profesionalización de la Policía..." (37).

(37) Edward Zayas Torres, A emular los pasos de la Isla, *El Nuevo Día*, 6 marzo 1997, p. 18.

¿De dónde proviene la amenaza para la democracia?

La constitución de un complejo militar-policial a consecuencia la “guerra contra las drogas” es parte de un cuadro más amplio. Otros aspectos relevantes tienen que ver con los efectos acumulativos de cambios en el Estado de derecho en dirección de un fortalecimiento del poder del estado. En el caso de Puerto Rico, aunque no se pudo implantar la abolición del derecho a la fianza, se acaba de aprobar una ley para hacer compulsorias pruebas de drogas a todos los empleados públicos y privados, y se lanzó la propuesta de enmendar la Constitución del ELA para permitir la interceptación de las conversaciones telefónicas. Igualmente, la fiscalía federal decidió por primera vez solicitar la pena de muerte en un caso, castigo que está prohibido por la Constitución de Puerto Rico.

También, bajo el manto de la lucha anticrimen y el control de la migración y las drogas, el estado ha incrementado sus capacidades técnicas de vigilancia y control sobre la población. Recientemente, por ejemplo, se informó que un experto en espionaje aéreo de la Guerra del Golfo estaría dirigiendo un proyecto para fotografiar desde el aire todas las viviendas en Puerto Rico para detectar violaciones “a las leyes de impuestos”. Poco días después se informó que todo Puerto Rico sería fotografiado desde el aire para hacer un nuevo mapa geológico.

Todo esto ocurre al interior de un “estado de la opinión” que ve al crimen y las drogas como asfixiantes problemas, en contra de los cuales casi cualquier medida es válida. Ese estado de opinión no es monolítico, como lo demostraron “los obstáculos y resistencias” que han surgido a los cambios en el estado de derecho y al establecimiento del radar, pero en su conformación los nuevos “guerreros antidrogas” tienen poderosos recursos publicitarios a su favor. Cuentan, además, con el apoyo de grupos, como las sectas religiosas de derecha o los beneficiarios de la industria de la seguridad. Todas son condiciones que viabilizan un proyecto autoritario.

Sin embargo, el proyecto ha confrontado serias complicaciones políticas en la medida que no ha podido arrojar los resultados o ha tratado de alterar instituciones importantes.

Sorprendentemente, la crítica más penetrante en Puerto Rico hacia la “guerra contra las drogas” y sus consecuencias políticas provino del juez federal Juan F. Torruellas, un juez que había visto miles de casos de drogas y que tenía un acercamiento de “mano dura”. Torruellas sugirió en un detallado análisis que la “guerra contra las drogas” había fracasado y que era necesario buscar otras alternativas como la legalización o la medicalización. Propuso crear una comisión bipartidista a nivel federal que seriamente evaluara el éxito del actual acercamiento y explorar alternativas. Sus comentarios sobre el impacto de la actual política sobre los derechos democráticos vale la pena citarlos como conclusión: *“First, prohibition’s enforcement has had a devastating impact on the*

rights of the individual citizen. The control costs are seriously threatening the preservation of the values that are central to our form of government (...). In leaving this point, let me add what may sound like an exaggeration, but for which I invite your considered ponderation. There are many cases in the history of humankind, some of recent vintage, in which citizens have been willing to give up their collective civil rights in the name of, and in exchange for, an illusory achievement of so-called law and order. Seen from one viewpoint, there undoubtedly was a large measure of law and order in Hitler's Germany or Trujillo's Dominican Republic. But in the long-run, the surrendering of fundamental principles for temporary peace has proven to be short-sighted. I do not say we have yet reached such a crossroads, but I do say to you that I detect considerable public apathy regarding the upholding of rights which have been cherished since this land became a constitutional Republic, when it comes to those accused of drug violations" (38).

(38) Juan R. Torruellas, One Judge's Attempt at a Retional Discussion of the So-Called War on Drugs, *Revista Jurídica*, vol. 66, n° 1, 1996, pp. 34-35.